Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 303

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met het oog op een vrijstelling van bepaalde periodieke uitkeringen aan specifieke groepen oorlogsslachtoffers (Wet vrijstelling uitkeringen Artikel 2-Fonds)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 oktober 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, de PVV, D66 en de ChristenUnie.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen gebundeld zijn beantwoord.

2. Artikel 2-Fonds

De leden van de fractie van de SP vragen of er een onderverdeling van de in Nederland wonende gerechtigden kan worden gemaakt in de vier categorieën zoals die op pagina 2 van de memorie van toelichting worden onderverdeeld. De uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds worden toegekend en betaald door de Conference on Jewish Material Claims against Germany (Claims Conference). Deze instelling beoordeelt of recht bestaat

kst-34303-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

op een uitkering. Het kabinet heeft geen inzicht in de samenstelling van de groep gerechtigden. Desgevraagd heeft de Claims Conference laten weten dat een uitsplitsing niet mogelijk is. Het gaat hier overigens niet zozeer om specifieke categorieën, maar om voorwaarden. Het zou zelfs kunnen dat dezelfde mensen aan meer dan één voorwaarde voldoen.

3. Fiscale status van de uitkeringen en de gevolgen voor toeslagen

De leden van de fractie van de PVV stellen dat, nu er een expliciete vrijstelling is opgenomen, dit impliceert dat er sprake is van belaste inkomsten. Deze leden vragen of het heffingsrecht niet op grond van het Nederlands-Duitse belastingverdrag toekomt aan Duitsland en wat de werking van de vrijstelling dan is. Deze leden vragen ook of over deze uitkering premie volksverzekeringen is verschuldigd en of zij meetellen voor de vaststelling van de hoogte van de inkomensafhankelijke toeslagen. Terecht wijzen de leden van de fractie van de PVV erop dat de voorgestelde vrijstelling impliceert dat er zonder vrijstelling sprake zou zijn van een belaste uitkering. Naar nationaal recht is dat ook het geval. De uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds zijn publiekrechtelijke periodieke uitkeringen, die volgens de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) behoren tot het inkomen uit werk en woning. Het belastingverdrag met Duitsland wijst het heffingsrecht over deze uitkeringen echter toe aan Duitsland, zodat de nationale wet in zoverre moet wijken.
Toch heeft de voorgestelde vrijstelling betekenis. Toepassing van het verdrag met Duitsland brengt mee dat de uitkering zolang deze in de Wet IB 2001 niet is vrijgesteld wel tot het inkomen behoort, maar dat daarover een aftrek ter voorkoming van dubbele belasting wordt verleend. De uitkering wordt daardoor in Nederland feitelijk niet belast, maar telt wel mee voor de bepaling welk belastingtarief over eventueel ander inkomen moet worden toegepast (progressievoorbehoud). Doordat de uitkering tot het inkomen behoort, maakt deze voorts deel uit van de grondslag van de premie volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw). Ook telt de uitkering daardoor mee voor de hoogte van toeslagen.
De beoogde vrijstelling leidt ertoe dat uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds niet langer tot het inkomen behoren. Als gevolg daarvan wordt in de inkomstenbelasting geen progressievoorbehoud meer toegepast op deze uitkeringen en ondervinden de gerechtigden niet langer gevolgen voor andere heffingen en voor de toeslagen.

4. Kamervragen over de onwenselijkheid van de fiscale gevolgen

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het 7,5 jaar heeft geduurd alvorens de uitkeringen van het Artikel 2-Fonds vrij te stellen en of er nog andere redenen naast budgettaire redenen zijn. Ten tijde van de gestelde schriftelijke Kamervragen was het toenmalige kabinet van oordeel dat een vrijstelling voor uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds niet gerechtvaardigd zou zijn omdat de uitkeringen vrij besteedbaar inkomen vormen en dus moeten meewegen bij de bepaling van de draagkracht van de gerechtigde.[1] Ook uitte het kabinet twijfels over de vraag of een vrijstelling zou leiden tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling ten opzichte van andere uitkeringen. Er is toen dus geen actie ondernomen om een vrijstelling tot stand te brengen. De voornaamste reden om geen vrijstelling in te voeren was dus niet het budgettaire bezwaar, maar het principiële. Tevens was het kabinet, net als de Kamer, bezorgd over eventuele precedentwerking.

---

[1] Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1677.

In latere antwoorden op Kamervragen is dit standpunt steeds herhaald. Zoals in onderdeel 3 van de memorie van toelichting is geschetst, heeft ook het huidige kabinet aanvankelijk dit standpunt ingenomen – ook ik wilde precedentwerking voorkomen – maar heeft het na aandringen vanuit de Tweede Kamer besloten de mogelijkheden tot een vrijstelling te verkennen. Pas toen is met het onderzoek van de landsadvocaat de weg naar het onderhavige wetsvoorstel ingeslagen.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de SP hoeveel gerechtigden tot een uitkering uit het Artikel 2-Fonds er waren in 2007. Deze informatie bleek bij Claims Conference niet voorhanden. In de Kamervragen uit 2007[2] opperde de vraagsteller dat er destijds 500 gerechtigden zouden zijn.

Bij de leden van de fractie van de PVV rijst de vraag of niet ook anderen via het gelijkheidsbeginsel een beroep op deze vrijstelling zouden kunnen doen. Zij noemen hier mensen die in de zogenoemde «Jappenkampen» hebben gezeten of die te werk zijn gesteld aan de Birma-spoorlijn. Het kabinet heeft met dit wetsvoorstel uitdrukkelijk geen brede vrijstelling van allerlei uitkeringen voor ogen. Het heeft zich bij indiening van dit voorstel terdege gerealiseerd dat het vrijstellen van een specifieke uitkering voor een kleine groep vragen kan oproepen over de relatie tot andere uitkeringen. Het onderzoek van de landsadvocaat was ook volledig gericht op de vraag of de groep mensen met een uitkering uit het Artikel 2-Fonds zich voldoende onderscheidt van ontvangers van andere uitkeringen om een vrijstelling van alleen eerstgenoemde uitkeringen te rechtvaardigen. Na het onderzoek van de landsadvocaat is het kabinet tot de overtuiging gekomen dat het hier gemaakte onderscheid niet in strijd komt met het gelijkheidsbeginsel. In de memorie van toelichting heeft het kabinet de rechtvaardiging daarvoor uitvoerig verwoord en gemotiveerd met een samenstel van argumenten. Het kabinet heeft de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht om in haar advisering bijzondere aandacht te schenken aan deze rechtvaardigingsgronden. De Afdeling is van oordeel dat het, gelet op de hier aan de orde zijnde bijzondere omstandigheden, en gegeven de ruime marge die de nationale en internationale rechters aan de fiscale wetgever gunnen, plausibel is dat deze omstandigheden het voorgestelde onderscheid tussen uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds (vrijgesteld) en andere Nederlandse uitkeringen (belast) kunnen rechtvaardigen.

5. Onderzoek landsadvocaat

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten in hoeverre andere Europese landen de Duitse uitkeringen aan Joodse oorlogsgetroffenen vrij hebben gesteld van belasting. Op welke manier heeft men hierbij dan rekening gehouden met het risico dat het gemaakte onderscheid in belastingwetten op grond van het EVRM mogelijk niet stand zou kunnen houden, zo vragen deze leden. Voorafgaand aan zijn beslissing om de uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds vrij te stellen heeft het kabinet niet onderzocht welke andere Europese landen een soortgelijke vrijstelling kennen. Bij zo een onderzoek zou overigens ook de achtergrond van een eventuele elders geldende vrijstelling moeten worden betrokken en zou moeten worden bezien hoe die vrijstelling zich verhoudt tot de in dat andere land geldende fiscale regels voor andersoortige uitkeringen. Zo zijn bijvoorbeeld de uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds in Duitsland vrijgesteld vanuit het Duitse fiscale beleid om oorlogsuitkeringen in meer algemene zin vrij te stellen.
Het kabinet is op basis van eigen juridisch onderzoek, na raadpleging van de landsadvocaat en met inachtneming van het advies van de Afdeling

---

[2] Zie voetnoot 1.

advisering van de Raad van State tot de conclusie gekomen dat een vrijstelling van deze uitkeringen binnen de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever valt.

6. Vrijstelling uitkeringen gerechtvaardigd

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de vrijstelling met terugwerkende kracht kan gelden en wat daarvoor de kosten zijn. Ook vragen zij of kan worden aangegeven hoeveel van de gerechtigden toeslagen hebben.

De beslissing om dit wetsvoorstel in te dienen berust op een beleidswijziging. Eerder deelde het kabinet het standpunt van zijn voorgangers dat een vrijstelling niet passend zou zijn, vooral gelet op het draagkrachtaspect en de mogelijke precedentwerking. Zie in dit verband ook de antwoorden in onderdeel 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Het kabinet acht het daarom verdedigbaar om de vrijstelling alleen voor de toekomst te laten werken, mede gezien de uitvoeringsaspecten die een terugwerkende kracht zou meebrengen.

De (incidentele) kosten van een vrijstelling met terugwerkende kracht zijn afhankelijk van het jaar vanaf wanneer de terugwerkende kracht dan in werking zou treden. Het is onbekend hoeveel van de gerechtigden precies toeslagen hebben. Uit CBS-statistieken blijkt dat voor particuliere huishoudens waarvan de hoofdkostwinner 65 jaar of ouder is – als benadering voor deze groep gerechtigden – circa 20% huurtoeslag heeft en circa 65% zorgtoeslag.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts of de Wet vrijstelling uitkeringen Artikel 2-Fonds niet kan worden verbreed naar getroffenen in Indonesië. Waarom komt Nederland niet met een soortgelijke regeling voor deze getroffenen te meer omdat daar ook een Nederlandse verantwoordelijkheid te nemen is, aldus deze leden. Zij vragen of er geen vrijgestelde uitkering kan worden gegeven aan deze getroffenen en hoe groot het kabinet de groep van in Nederland wonende gerechtigden inschat. Ten slotte vragen zij of deze gerechtigden ook onder de Rietkerk-uitkeringen kunnen vallen en wat daarvan de budgettaire effecten zijn.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet inzicht kan geven voor welk bedrag de schatkist gebaat is bij de belastbaarheid van soortgelijke uitkeringen. Zoals in onderdeel 4 in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PVV is verwoord, is dit wetsvoorstel specifiek gericht op de uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds en is geen brede vrijstelling beoogd. De voorgestelde vrijstelling is niet ingegeven door de Nederlandse verantwoordelijkheid voor het leed dat de gerechtigden van die uitkering hebben doorgemaakt, maar door een samenstel van andere redenen zoals verwoord in de memorie van toelichting.

Overigens geldt de vrijstelling ook niet in algemene zin voor slachtoffers van de Duitse overheersing. Zo vallen uitkeringen uit de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945 (WUV) en de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 (WUBO) die aan slachtoffers van het Nazi-geweld worden uitgekeerd ook niet onder de vrijstelling.

Uit de vraag van de leden van de fractie van de SP naar een schatting van aantallen getroffenen in Indonesië blijkt niet exact op welke groep getroffenen de vraag precies ziet. Om een indicatie van de waarschijnlijk bedoelde richting te geven: uit het jaarverslag 2014 van de Pensioen- en Uitkeringsraad blijkt dat van de 26.906 cliënten die WUV- en WUBO-uitkeringen ontvangen of uitkeringen op grond van de wetten buitengewone pensioenen per 31 december 2014 er 21.793 in Nederland wonen. Daarvan wordt 61% begeleid door de Stichting Pelita, die zich speciaal inzet voor slachtoffers van de oorlog met Japan of van de ongeregeldheden in Indonesië gedurende de naoorlogse jaren. Dit betekent dan dat er in ieder geval 13.300 slachtoffers met deze achter-

grond een WUBO- of WUV-uitkering hebben of een Indonesisch pensioen. Een substantieel deel van deze mensen ontvangt overigens uitsluitend een tegemoetkoming tot verbetering van de levensomstandigheden; een tegemoetkoming die niet tot het individuele inkomen behoort, maar waarover de uitkerende instantie de loonheffing voldoet (eindheffing).
Het kabinet heeft geen voornemen om de uitkeringen aan getroffenen in Indonesië onder de Rietkerk-uitkeringen te brengen. Bij de totstandkoming van de Rietkerk-uitkeringen is uitdrukkelijk de bepaling opgenomen dat de belasting voor rekening komt van het Rijk; bij de andere uitkeringen, zoals die op grond van de WUBO en WUV, is dat niet het geval. Bij het bepalen van de hoogte van deze uitkeringen is ervan uitgegaan dat daarover belasting en premie volksverzekering is verschuldigd.
Als de belasting voor deze groep wel voor rekening van het Rijk zou komen te vallen dat zou dat een budgettaire derving van circa € 4 miljoen opleveren. Het is onbekend wat het effect op de toeslagen is. Wel is het zo dat het budgettaire effect groter zou kunnen worden, omdat het niet mogelijk is om een specifiek deel van de WUBO- en WUV-gerechtigden een vrijstelling te geven en andere gerechtigden niet.

De leden van de fractie van het CDA missen in de argumentatie van het wetsvoorstel het argument dat Duitsland specifiek met Nederland afgesproken heeft dat de uitkering onbelast is. Internationaal gezien betekent geen belasting geen heffing van overheidswege, ook niet onder een andere titel dan belasting, aldus deze leden. Zij vragen of het kabinet de mening deelt dat dit ook een feit is dat een vrijstelling rechtvaardigt.
Het kabinet heeft waardering voor de inspanningen van de leden van de fractie van het CDA om de onderbouwing van het wetsvoorstel verder te verstevigen. Het wijst er echter op dat internationale regels over belastingheffing, zoals het belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland, niet doorwerken naar de premieheffing. De verdragskwalificatie is in de ogen van het kabinet dan ook geen aanvullend argument voor de vrijstelling.
Uit het genoemde verdrag vloeit voort dat Duitsland belasting mag heffen over uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds. Duitsland doet dit overigens niet, zodat de uitkering zonder belastingheffing wordt uitgekeerd. Voor Nederland brengt de huidige verdragstoepassing mee dat de uitkering wel tot het inkomen behoort, maar dat daarover een aftrek ter voorkoming van dubbele belasting wordt verleend. Aangezien het verdrag geen gevolgen heeft voor de premieheffing, zijn de gerechtigden wel premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw verschuldigd over de uitkering. Daarnaast telt de uitkering mee voor inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen.
Het wetsvoorstel regelt dat de uitkering niet meer tot het inkomen wordt gerekend, waardoor de gerechtigden niet langer gevolgen voor andere heffingen en toeslagen ondervinden.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het klopt dat het uiteindelijke oordeel bij de rechter ligt of de door het kabinet aangehaalde argumenten voldoende steekhoudend zijn voor de vrijstelling. Die veronderstelling is juist. In het kader van een fiscale beroepsprocedure kan uiteindelijk de Hoge Raad de vraag beantwoorden of de wetgever met het invoeren van de vrijstelling voor alleen deze uitkeringen de ruime beoordelingsmarge die hem door het EVRM wordt gegund, heeft overschreden. Zoals bekend, heeft het kabinet er vertrouwen in dat de rechter die vraag ontkennend zal beantwoorden.

7. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de berekening van de budgettaire effecten klopt. Zij vragen hoe het kan dat een vrijstelling vrijwel geen budgettaire effecten heeft en hoe het zit met de doorwerking naar de toeslagen.
Ook de leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet nader uit te leggen waarom de vrijstelling geen budgettaire aspecten heeft, terwijl er momenteel wel premies geïnd worden en lagere toeslagen betaald worden. Deze leden vragen of dat zo is omdat het totaal aan budgettaire gevolgen minder dan één miljoen bedraagt en om die reden niet vermeld wordt. De vrijstelling heeft betrekking op uitkeringen van nog geen € 4.000 per jaar. Gelet op het lage aantal gerechtigden bedraagt het budgettaire effect minder dan één miljoen, waardoor het op nihil gesteld wordt.

8. Uitvoeringsaspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen per welke datum deze uitkeringen nu daadwerkelijk zijn vrijgesteld, zodat deze Artikel 2-Fondsuitkering niet meer meetelt voor het toetsingsinkomen voor het recht op toeslagen. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2016. De vanaf die datum ontvangen uitkeringen behoren dan niet meer tot het inkomen en daarmee ook niet tot het toetsingsinkomen voor toeslagen.

9. Overig

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet nader kan ingaan op de precedentwerking van het onderhavige wetsvoorstel. De zeer specifieke achtergrond van de voorgestelde vrijstelling verhindert naar het oordeel van het kabinet precedentwerking naar andere uitkeringen of inkomsten. Mogelijke precedentwerking zou pas aan de orde zijn als de rechter zou oordelen dat de wetgever zijn ruime beoordelingsvrijheid bij de vraag of deze vrijstelling gelet op het gelijkheidsbeginsel gerechtvaardigd is, heeft overschreden. Gelet op de aangevoerde argumenten voor de vrijstelling en op het advies van de Raad van State heeft het kabinet er vertrouwen in dat de rechter in de overwegingen van de wetgever voldoende rechtvaardiging zal zien voor het gemaakte onderscheid.

Overduidelijk is dat er soortgelijke uitkeringen zijn, aldus de leden van de fractie van de PVV. Zij vragen waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen om een algemene vrijstelling op te nemen voor slachtoffers en nabestaanden van de Tweede Wereldoorlog. Het kabinet is wat andere periodieke uitkeringen dan die uit het Artikel 2-Fonds betreft nog altijd van mening dat een vrijstelling van periodieke uitkeringen zonder bestedingsbestemming principieel in strijd zou komen met de draagkrachtgedachte die niet alleen een fundament vormt van de inkomstenbelasting, maar die ook als basis dient voor inkomensafhankelijke regelingen. Een algemene vrijstelling voor alleen slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog is daarnaast niet te motiveren tegenover slachtoffers van andere oorlogen, slachtoffers van rampen of terreur, slachtoffers van geweld, enzovoort. Het kabinet benadrukt dat het zeer specifieke karakter van de uitkeringen uit het Artikel 2-Fonds de aanleiding is geweest om voor deze kleine groep Joodse oorlogsslachtoffers een uitzondering te maken.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes